

# EQUIDAD Y DEMOCRACIA

## Comentarios teórico-metodológicos

Godofredo Vidal de la Rosa

El logro de la justicia social depende no solamente de las formas institucionales (incluyendo las reglas y controles democráticos) sino también de la práctica efectiva.

AMARTYA SEN<sup>1</sup>

Este ensayo aborda el debate actual, en la teoría democrática empírica, sobre las relaciones causales entre equidad y democracia, así como entre modernización y democracia. Examina los principales argumentos de las disciplinas de la economía política, la ciencia política, para concluir que se trata de un debate inconcluso. Contrariamente a la visión de la democracia como panacea y la culminación de la modernización, se observa un agravamiento de la desigualdad social en los procesos de emergencia de las democracias nuevas, pero también en las democracias maduras, que no ha sido debidamente explicado

Palabras clave: modernización, democratización, equidad política, desigualdad social, ciencia política, teoría democrática.

### ABSTRACT

This essay approaches the actual debate, in the empirical democratic theory, on the relationships between equity and democracy, and in democratization and modernization. Examine the main arguments from the Political Economy and from the Political Science disciplines, to conclude that there is an inconclusive debate. Contrary to the common wisdom on Democracy as Panacea and the end of the road of the modernization process, we can observe an aggravation of social inequality into the process of emergence of new democracies, but also in the mature democracies that has not been due approached.

Key words: modernization, democratization, political equality, social inequality, political science, democratic theory.

<sup>1</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, Anchor Book, Nueva York, 1999, p. 159.

## PREFACIO

Este ensayo explora el estado de la discusión teórica y metodológica sobre una cuestión aún no resuelta sobre las condiciones sociales de la democracia, y sobre la capacidad de los regímenes democráticos para generar las condiciones sociales que le dan vigencia, legitimidad y justificación política y moral. Esta relación es central para la teoría democrática desde hace milenios. Aquí me centraré en dos asuntos: la relación causal entre la distribución de los recursos sociales y la equidad política. Ésta se ha utilizado desde la obra señera de Robert Dahl, como el criterio normativo (y legal) que da sustento a los regímenes democráticos. Al introducir esta noción de manera sistemática Dahl dio un paso importante en la construcción de la teoría democrática contemporánea, al vincular las tradiciones normativas y los procedimientos empíricos y analíticos de las ciencias políticas modernas.

Es verdad que durante milenios personas inteligentes han divagado sobre estas cuestiones. Liberales, marxistas y conservadores han disputado sobre si la igualdad social y aun la equidad política son atributos deseables en la sociedad y el orden político. En nuestra era, aceptamos que los hombres y mujeres –los ciudadanos–, sin exclusión por características de género, clase, religión o etnia, somos personas con derechos inalienables, y en eso somos iguales, y por serlo disfrutamos esos derechos. Con frecuencia las nociones de igualdad y equidad son usadas como sinónimos, aunque en rigor, el primer término se refiere a un resultado de ciertas acciones colectivas y personales; mientras que el segundo refiere a la calificación de los sujetos para participar en condiciones de justicia en cierta comparación, competencia o asignación de recursos. La equidad se refiere a las reglas aplicadas a un conjunto de actores, y la igualdad a la distribución de los recursos. Así que podríamos convencionalmente disponer que la igualdad se refiere a los resultados de cierto orden social y la equidad a un atributo –la justicia– que se otorga al régimen y a las reglas del juego social y político. En términos empíricos, la desigualdad mide las distancias entre los que no tienen y los que tienen alguna clase de recursos y atributos; empero, ésta no es una cuestión puramente objetiva sino interviene la percepción que de ella tienen cada actor. La desigualdad no implica *per se* injusticia. Al contrario, puede ser resultado de una norma considerada justa de redistribución (por ejemplo, criterios como a mayor trabajo mayor salario, a trabajo igual salario igual), son normas igualitarias y universales que eliminan distingos de raza o género en el sistema de recompensas sociales). Sin embargo, hay una clase de desigualdades sociales que son “estructurales” o “duraderas”.<sup>2</sup> Estas desigualdades

<sup>2</sup> Charles Tilly, *Durable Inequality*, University of California Press, Los Ángeles, 1998; *Democracy*, Cambridge University Press, 2007.

son por definición fruto de la arbitrariedad, abuso o explotación. Permanecen no por hábito sino por la fuerza de instituciones políticas que atraviesan el orden formal del régimen. Así que un régimen debe evaluarse en términos de su eficacia para disolver estas desigualdades o reforzarla.<sup>3</sup> La democracia moderna se basa en la presunción de su capacidad de inducir equidad política. El profesor Robert Dahl ha pasado a la posteridad intelectual por esta contribución según la cual la poliarquía<sup>4</sup> –una aproximación realista a las visiones utópicas e inalcanzables de la democracia– está asociada a la extensión *universal* de la equidad política. Esta última se asocia a la distribución de bienes sociales, en forma por demás compleja pero inexorable, de tal manera que la democracia está asociada a la disolución de las desigualdades estructurales.<sup>5</sup> Aquí voy a utilizar definiciones muy sencillas de ambos conceptos. El primero es una medición de no-desigualdad en la oportunidad de acceso a los recursos públicos. El segundo se refiere al régimen político donde el poder se obtiene en términos acotados y donde las elecciones regulares son el método para institucionalizar el conflicto.

Metodológicamente parece conveniente recurrir a la agenda del llamado “pluralismo metodológico” ya que a menudo las correlaciones estadísticas ignoran la advertencia de no confundir correlaciones con relaciones causales; y el análisis causal ha olvidado frecuentemente aspectos históricos y geopolíticos; así, ambos suelen olvidar una multitud de aspectos contingentes. Este ensayo defiende un enfoque comparativo, neoinstitucionalista, de orientación histórica, pero advierte las ventajas para la teoría democrática, de tomar en consideración los nuevos enfoques de la economía política.

## MODERNIZACIÓN Y DEMOCRACIA

Hace algunos años Adam Przeworski y Fernando Limogí<sup>6</sup> presentaron sus resultados empíricos sobre la capacidad real de los régímenes democráticos para promover el

<sup>3</sup> Robert Dahl, *Poliarchy*, Yale University Press, Estados Unidos, 1991; Philippe Schmitter, “The Ambiguous Virtues of Accountability”, *The Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre, National Endowment for Democracy, 2004, pp. 48-60.

<sup>4</sup> Robert Dahl, *Poliarchy*, *op. cit.*; *On Political Equality*, Yale University Press, Estados Unidos, 2006.

<sup>5</sup> Godofredo Vidal, “La madre de todas las disputas. Desigualdad y democracia”, *El Cotidiano*, núm. 160, año 25, UAM-Iztapalapa, marzo-abril, México, 2010.

<sup>6</sup> Adam Przeworski y Fernando G. Limogí, “Political Regimes and Economic Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, 1993; véase también, Adam Przeworski *et al.*, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*, Cambridge University Press, Nueva York, 2000.

desarrollo.<sup>7</sup> Sus conclusiones afectaron muchas creencias en el paradigma de la ciencia política estadounidense de la modernización y la democratización.<sup>8</sup> Desde el final de la Segunda Guerra Mundial los politólogos estadounidenses sostuvieron, de muchas maneras, la idea de que la democracia es un resultado inevitable de la modernización. Esta teoría puede resumirse como sigue: desde un punto de partida llamado “tradicionalismo” existe un camino, el desarrollo, y existe un puente llamado “modernización”. La modernización no es un trecho fácil, requiere de orden político.<sup>9</sup> El autoritarismo es la receta para este estado en particular. En palabras de Przeworski y sus colegas: “La premisa básica de la teoría de la modernización era que las sociedades experimentan un proceso general, del cual la democratización es tan sólo la fase final. En consecuencia, el surgimiento de la democracia sería una consecuencia inexorable del desarrollo”.<sup>10</sup> En la década de 1960 la llamada curva de Kuznets dio sentido al proceso de distribución del ingreso en la trayectoria de la modernización económica. De acuerdo con esta tesis, el proceso de modernización económica tiene forma de “U”, en cuyos valles se encuentra el punto más bajo de la distribución de la riqueza. En cuanto avanza el proceso, la desigualdad disminuye (representada mayormente en un coeficiente de Gini de declinante).<sup>11</sup> Este mecanismo causal fue la base implícita de las teorías modernizadoras y las intervenciones estatales en el proceso de desarrollo durante las últimas cinco o seis décadas. La conclusión fue que la modernización tiene grandes e inevitables costos, pero al final del largo camino aparece una *segunda generación de procesos de modernización*. En algún punto surgen procesos de democratización y así avanza el duro proceso para llegar a la Modernidad.

<sup>7</sup> Véase Robert J. Barro, “Determinants of Democracy”, *Journal of Political Economy*, vol. 107, núm. 6, diciembre, Parte 2: Symposium on the Economic Analysis of Social Behaviour in Honour of Gary S. Becker, The University of Chicago, 1999.

<sup>8</sup> Godofredo Vidal, *La ciencia política estadounidense. Trayectoria de una disciplina*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

<sup>9</sup> El texto de referencia sigue siendo el de Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, The Henry L. Stimson Lectures Series, Yale University Press, Estados Unidos, 1968.

<sup>10</sup> Adam Przeworski *et al.*, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>11</sup> El rango de observaciones de la distribución de ingresos estudiada va de 0.27 a 0.70, donde cero (0.0) es igualdad absoluta y uno (1.0) la desigualdad absoluta. La convención dice que un coeficiente entre .3 y .4 representa niveles aceptables de igualdad. La relación entre el coeficiente de Gini y los niveles de ingreso *per cápita* es difícil de ajustar, pero comúnmente los países de mayor ingreso tienen menores niveles de desigualdad, y los países pobres aunque tengan altos niveles de igualdad tienen bajos niveles de ingreso *per cápita*. La curva de Kuznets es una representación del camino de la transición de un extremo (subdesarrollo) al otro (desarrollo). El lector debe estar atento a que no abordaré las disputas de los economistas sobre si la hipótesis de Kuznets es válida o no.

La democracia y altos ingresos *per cápita* con una reducción paulatina pero irreversible de la desigualdad en su distribución, deberían llegar juntos.

El sociólogo-político estadounidense Seymour Martin Lipset<sup>12</sup> ofreció una base lógica sumamente convincente acerca de las condiciones sociales de la democracia (el argumento fue bautizado como la *Hipótesis de Lipset*). Lipset enfatiza notablemente la inversión en recursos educativos para “transformar” al hombre común en un ciudadano democrata.<sup>13</sup> Una variante, no implícita en el argumento original es que los regímenes democráticos promueven la equidad social y económica. Pero ambas cuestiones son muy diferentes.

Aquí focalizamos el problema sólo en dos elementos. El primero es el asunto de las condiciones previas de la democratización y la consolidación de la democracia; el segundo es la idea común de que las democracias se autoconsolidan creando equidad política. Ambos elementos son parcialmente ciertos. La cuestión que me parece más intrigante, por ser más susceptible a confusiones y más complicada para su tratamiento, es si la democracia o los regímenes democráticos son buenos incentivadores y distribuidores de la riqueza social. La respuesta, generalmente aceptada, es negativa en ambos casos.<sup>14</sup>

#### LA TESIS DE TOCQUEVILLE REFORMULADA

Si la democracia política es precedida por un aumento relativo de la igualdad política, como por ejemplo, la extensión del voto universal, entonces será seguida por un aumento

<sup>12</sup> Seymour Martin Lipset escribió hace medio siglo un ensayo seminal, que aún es referencia obligada sobre el tema, cuatro décadas después escribió comentarios a su tesis inicial. Véase “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, American Political Science Association, 1959; y “The Social Prerequisites of Democracy revisited”, *American Sociological Review*, vol. 59, núm. 1, American Sociological Association, Nueva York, 1994.

<sup>13</sup> No obstante, sería más apropiado llamar a todo el argumento como su creador, Alexis de Tocqueville (1835). Para Tocqueville la igualdad de condiciones era el fundamento de la democracia, y comprendía muy bien dos aspectos. El primero es que la democracia es un concepto que incluye no sólo dimensiones políticas, sino también socioeconómicas y culturales. El segundo es que la democracia es una contingencia histórica. En su primera apreciación de la democracia estadounidense Tocqueville llegó a creer que la democracia podía ser una tendencia universal, pero muy pronto, a su regreso a Francia, adoptó una postura condicional. Este cauteloso acercamiento fue muy realista y difiere de sus seguidores estadounidenses, al apuntar las contingencias que afectan el ascenso de la democracia o su fracaso e inaplicabilidad.

<sup>14</sup> Adam Przeworski *et al.*, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*, *op. cit.*; Adam Przeworski, “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 3, IIS-UNAM, México julio-septiembre, 1997.

en la igualdad social y económica. Esta premisa optimista tiene fundamentos normativos y positivos. Los primeros son sumamente interesantes, pero están fuera del alcance de este texto.<sup>15</sup> Es concebible que si hombres y mujeres tienen la condición de igualdad política, y “juegan limpio”, muchas de las inequidades más arbitrarias pueden ser eliminadas en tanto la gente ejerza sus derechos políticos.<sup>16</sup> Esta es la esencia de la formulación moderna de la teoría de la justicia basada en la tesis de Tocqueville.

Las dos narraciones arriba mencionadas son la teoría endógena de la democratización, y lo que llamaré la teoría exógena, o contingente, de la democracia. Ambas tesis tienen exponentes, especialmente entre economistas y polítólogos. La tesis endógena ha sido reeditada por muchos polítólogos y economistas políticos. Se atribuye comúnmente al ensayo original de Allan Meltzer y Scott Richard, donde sostienen que “con la regla de mayoría, el votante cuyo ingreso medio superior al del resto de los ciudadanos es decisivo. Los votantes con ingresos por debajo del ingreso de aquel votante escogerán candidatos que favorezcan impuestos altos y mayor distribución. Los votantes con ingresos sobre el votante decisivo desearán impuestos menos y menor distribución”.<sup>17</sup> Este argumento fue diseñado para explicar el crecimiento del tamaño del gobierno.<sup>18</sup> Y tiene algunas ventajas. Si suponemos un gradiente donde fijar el punto de partida de la democratización, podemos lograr conclusiones lógicas. Si el comienzo de la democratización es con un bajo nivel de distribución, es probable que la mayoría tenga un incentivo para buscar cambios al *status quo* y buscar mecanismos distributivos. Si en cambio el punto de partida ocurre con una

<sup>15</sup> Amartya Sen es el más renombrado exponente de esta tesis; véase, Amartya Sen, *Development as Freedom*, *op. cit.* Desde otra perspectiva, Philippe Schmitter, “The Ambiguous Virtues of Accountability”, *op. cit.*, toma la misma posición contra la teoría minimalista.

<sup>16</sup> En tanto avanza la discusión, la cuestión del significado de un mundo igualitario se vuelve intratable debido a los muchos detalles y aspectos particulares. No obstante, el frecuente miedo a la igualación puede hallarse en el ensayo del polítólogo estadounidense Sydney Verba “Would the Dream of Political Inequality Turn out to Be a Nightmare?”, *Perspectives on Politics*, vol. 1, núm. 4, diciembre, 2004.

<sup>17</sup> Véase el ensayo de Allan H. Meltzer y Scott F. Richardson, “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*, vol. 89, núm. 5, The University of Chicago, Estados Unidos, 1981.

<sup>18</sup> Dennis C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2003. Pero hay hechos similares que pueden tener causas distintas. Los presupuestos no crecen solo para favorecer el gasto social o de bienestar, sino también lo hacen para impulsar el poderío militar y la seguridad, o simplemente para financiar clientelas burocráticas. No obstante, el argumento es, *prima facie*, un buen y sencillo modelo de dos jugadores de las políticas distributivas. En la década de 1980 el consenso general estaba en contra del aumento de costos de mantener el crecimiento de las políticas públicas y a favor de la reducción del gasto social. La explicación se encontraba en la postura del votante mediano que se está sobre el promedio de ingreso y que está en contra de un mayor gravamen del ingreso.

distribución “en equilibrio”, es probable que ni los grupos arriba del votante mediano ni los de abajo estén interesados en cambiar –al menos radicalmente– el estado de cosas imperante en las políticas económicas. Un segundo conjunto de implicaciones afecta el argumento de la democratización endógena. Conforme avanza la modernización y ésta es sostenida en una mejora de la distribución y un aumento de ingresos netos per cápita, la consolidación es una posibilidad ya que no predominan los incentivos al cambio radical en la distribución dada. Es, en suma, un *círculo virtuoso* de realimentación entre modernización, democracia y equidad.<sup>19</sup> Como escribe Ross, la tesis Meltzer-Richard es el marco de la versión endógena actual de la democratización<sup>20</sup> y es la mejor respuesta a la tesis de Przeworski *et al.* sobre el surgimiento contingente de la distribución del ingreso democrático.

Charles Boix y Susan Stokes son exponente de la tesis de la modernización, y ponen la cuestión en pocas palabras, “En suma, la democratización es un proceso endógeno del desarrollo”.<sup>21</sup> Poniendo en números al umbral imaginario de la transición, escribieron que de su muestra de 123 países, “Para todos los países (de la muestra), la probabilidad de una transición se duplica cuando uno pasa del nivel más bajo al más alto de ingreso medio per cápita (de mil a 12 mil dólares estadounidenses)”.<sup>22</sup> Los autores creen que cuando el proceso de transición no está seguido por la democratización se debía a la intervención de factores “exógenos” (ellos mencionan la Unión Soviética como una fuerza antidemocrática fundamental y las muchas veces que la democracia fue abortada por la intervención exógena de Estados Unidos). Sin embargo, su punto no es el ingreso medio per cápita sino la igualdad en el ingreso. Su argumento supone que mientras el ingreso per cápita crece, también lo hace la distribución del ingreso. Ellos mencionan un mecanismo simple basándose en que en tanto la gente pobre mejora su participación del ingreso, también aumenta su posibilidad de participar y que al mismo tiempo el costo de la represión aumenta para las élites. “Cuando los países se desarrollan, el ingreso se reparte mejor. La igualdad en el ingreso significa que el esquema redistributivo existente puede

<sup>19</sup> Por supuesto, se trata de una estilización donde los actores luchan sobre una sola dimensión –la distribución de la riqueza. En realidad, al aparecer otras dimensiones la confrontación por la distribución puede ser manipulada o redirigida. Sin embargo, aunque postergada no anula el problema original de que la equidad política y sus correlatos socioeconómico y cultural es básica para la consolidación democrática.

<sup>20</sup> Michael Ross, “Is Democracy is good for the Poor?”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 4, Midwest Political Science Association, Estados Unidos, 2006.

<sup>21</sup> Charles Boix y Susan C. Stokes, “Endogenous Democratization”, *World Politics*, vol. 55, julio, 2003, p. 531.

<sup>22</sup> Charles Boix y Susan C. Stokes, “Endogenous Democratization”, *op. cit.*, p. 537.

ganar apoyo democrático (el que apoya el votante mediano) ya que puede privar a los ricos de menos que un esquema por el que el votante mediano apoyaría si la distribución fuera altamente inequitativa. En consecuencia, los ricos encuentran la estructura fiscal democrática menos costosa en tanto el país reciba riqueza, y estarán más dispuestos a tolerar la democratización”.<sup>23</sup> El mecanismo que muestran es el siguiente: “más desarrollo aumenta la probabilidad de que ocurra una transición a la democracia; la probabilidad de una transición democrática disminuye con el ingreso; en otras palabras, el impacto del desarrollo en la democratización muestra rendimientos decrecientes”.<sup>24</sup> Su argumento se basa en la premisa de que mientras la sociedad se enriquece, las élites temen menos la expropiación a manos de las clases más bajas. Este argumento es reforzado por la investigación de Robert Barro, quien sostiene la idea, tomada de Lipset (quien a su vez la atribuye a Aristóteles) de que una clase media robusta funciona como un colchón entre las élites y las clases bajas. Boix y Stockes sostienen la idea de que las élites tienen un papel especial. No sólo el nivel de ingreso sino su distribución son la clave para el porvenir democrático. Reducir la sensación de amenaza de las élites facilita la transición. De acuerdo con la hipótesis de Barro, no es la distribución igualitaria la que impulsa la democratización, sino la percepción de desigualdad la que promueve las transiciones. En tanto la brecha entre los que reclaman políticas redistributivas y las élites (que defienden políticas de conservación del *status quo*) se reduce. Si la democracia no sostiene el desarrollo, el deterioro de la distribución del ingreso es predecible y la probabilidad de surgimiento de conflictos de distribución puede crecer muy rápido. No obstante, cuando se afirma que es insostenible la tesis que dice que los regímenes democráticos pueden siempre mantener el desarrollo –basada en varias observaciones–, se debe decir que no hay consenso ni resultados concluyentes.

En una variante del argumento, Ben Ansell y David Samuels<sup>25</sup> sostienen que no es la distribución del ingreso *per se* sino la distribución de los activos inmobiliarios y la desigualdad en el ingreso las variables clave en el camino social hacia la democracia o la modernización autoritaria. Su tesis intenta corregir la tesis de Barrington Moore<sup>26</sup> sobre las distintas vías políticas entre la dictadura y la democracia.<sup>27</sup> Ansell y Samuels tienen

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 549-550.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 531.

<sup>25</sup> Ben Ansell y David Samuels, “Inequality and Democratization”, Documento presentado en The MPSA Annual National Conference, Chicago, Illinois, 3 de abril de 2008 [<http://bit.ly/hBXFTN>], fecha de consulta: 16 de abril de 2009.

<sup>26</sup> Barrington Moore, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Península, Barcelona, 1973.

<sup>27</sup> En este punto Ansell y Samuels miran hacia la hipótesis de Douglass North, aunque ésta no versa, sobre el origen de la democracia, sino sobre los derechos de propiedad y las limitaciones al arbitrario

razón cuando advierten sobre las dificultades para establecer criterios empíricos aceptados por todos, para definir una distribución del ingreso equitativa (o no equitativa). La desigualdad en la posesión de la tierra, o en la tenencia de activos inmobiliarios dificultan las transiciones democráticas. Las oportunidades de las clases bajas para imponer alguna amenaza seria de revuelta o revolución explican el cambio en la percepción de la élite acerca del riesgo de ser expropiados. Si las oportunidades de formar una coalición prodistritutiva aumentan, la mejor alternativa de las élites es aceptar la transición. El costo de pagar más impuesto es menor que el costo de oponerse a la revolución. Es decir, la probabilidad de la democracia está asociada no a cierto nivel de igualdad en el ingreso, sino al incremento de la percepción de desigualdad, que puede advertir a las élites de los riesgos de mantener esa situación de deterioro social, y advertir a los trabajadores de la insostenibilidad de su situación.<sup>28</sup> Contrario a lo que afirman Boix y Stokes, Ansell y Samuels sostienen que no es la distribución del ingreso sino su concertación en los niveles medios de ingreso per cápita lo que hace posible el cumplimiento de las demandas de democratización. Cuando las clases bajas perciben el deterioro de sus ingresos relativos a la riqueza nacional, los costos de tomar roles activos en la política pueden aparecer menores. El cálculo del costo de una revuelta puede provocar la aceptación de una transición democrática por parte de las élites.

Los fundamentos de los argumentos en contra de la tesis endógena son interesantes. Siguiendo los estudios de Przeworski *et al.*, algunos investigadores apoyan la idea de que no existe una dirección lineal que vaya de la modernización a la democracia. En primer lugar, la narración de la contingencia del surgimiento de la democracia enfatiza que los regímenes democráticos no han demostrado un mejor desempeño que los autoritarios para mejorar el bienestar social. En segundo lugar, la democracia es un resultado contingente y puede abarcar diferentes rutas políticas, económicas y sociales en distintas sociedades, tal y como afirman las predicciones de Tocqueville. Los estudios llevados a cabo por Acemoglu, Johnson, Robinson y Yared concluyen que “aun cuando el ingreso y la democracia estén positivamente correlacionados, no existe evidencia de un efecto causal”.<sup>29</sup> Los argumentos de Ansell y Samuels<sup>30</sup> y de Ross<sup>31</sup> coinciden en muchos aspectos y requieren una exploración en virtud del rol que ambos adjudican a la capacidad de las

---

poder del Estado sobre estos derechos de propiedad. Ben Ansell y David Samuels, “Inequality and Democratization”, *op. cit.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>29</sup> Dan Acemoglu y James A. Richardson, “Oligarchic vs. Democratic Societies”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, núm. 1, marzo, 2007, p. 25.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

clases bajas para exigir políticas distributivas. Ross señala algunas interrogantes acerca de los mecanismos en las coaliciones distributivas. Contrario a lo que dicen Boix y Stokes,<sup>32</sup> esta investigación concluye que la variable crucial no es la percepción de una no-amenaza a los intereses de las élites, sino la capacidad de los grupos de menor ingreso –la clase trabajadora– para construir coaliciones competitivas. Esta tesis concuerda con muchas observaciones de historiadores como Tilly.<sup>33</sup> Recientemente, Dan Acemoglu y James Richardson han contribuido al debate con argumentos más refinados.<sup>34</sup> En primer lugar, ellos toman en cuenta la justificación común en contra de las políticas distributivas durante las transiciones democráticas –el llamado Consenso de Washington– no es del todo convincente y es incluso contradictorio en virtud de que apoya un círculo vicioso: la desigualdad es mala para la democracia pero también para el crecimiento económico. Se trata de un nudo gordiano y requiere refutaciones tanto en el sentido positivo como en el normativo.<sup>35</sup> Del lado positivo se encuentra el comentario que hacen Landa y Kapstein acerca del trabajo de Acemoglu y Richardson, “introducen explícitamente los resultados que interrumpen la negociación electoral, las amenazas creíbles de rebeliones por parte de los pobres y los golpes de Estado que pueda llevar a cabo una élite acaudalada, cosas que pueden suceder en el modelo de redistribución y carga fiscal del votante mediano”.<sup>36</sup>

#### TRANSICIONES POLÍTICO-ELECTORALES OLIGÁRQUICAS

El nivel de ingresos y la distribución per cápita son las variables económicas más importantes en la prospectiva democrática. Lo que está en discusión es el vínculo causal entre régimen político y aquellas variables. En particular la tesis de la modernización endógena –aquella en la que la democracia es la culminación normal del proceso de modernización. Las dictaduras pueden ser viables y estables si logran producir niveles

<sup>32</sup> *Idem*. Véase también Dimitri Landa y Ethan Kapstein, “Inequality, Growth and Democracy”, *World Politics*, vol. 53, enero, Jonh Hopkins University Press, 2001.

<sup>33</sup> Véase, Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge University Press, 2007.

<sup>34</sup> Dan Acemoglu y James A. Richardson, “Oligarchic vs. Democratic Societies”, *op. cit.*

<sup>35</sup> Un ejemplo de esta disonancia cognitiva se encuentra en el ensayo de Michael Walton, este autor cree que no son las políticas neoliberales sino su aplicación parcial la causa del mal desempeño económico de América Latina. Michael Walton, “Neoliberalism in Latin America. Good, Bad or Incomplete?”, *Latin America Research Review*, vol. 39, núm. 3, The University of Texas Press, 2004.

<sup>36</sup> Dimitri Landa y Ethan Kapstein, “Inequality, Growth and Democracy”, *op. cit.*

altos de ambas variables (Alemania Nacional-Socialista es el mejor ejemplo que puedo imaginar). Igual, las “democracias parciales” son un evento frecuente.<sup>37</sup>

El reporte de la *American Political Science Association* (APSA) sobre desigualdad en los países en vías de desarrollo<sup>38</sup> presentó un panorama general de las desalentadoras expectativas acerca del futuro de la mayoría de las democracias de la “Tercera Ola”. El problema es inherente a los usos de la definición de democracia. La definición convencional es la enjuta versión ofrecida por Joseph Schumpeter, en la que la democracia es la competencia electoral entre élites para ganar la mayor cantidad de votos. De acuerdo con esta definición,<sup>39</sup> un brote democrático ha surgido justo en frente de nuestras narices.<sup>40</sup> Sin embargo, esta definición ignora muchos hechos y variables decisivos. En los debates más recientes de la “transitología” ni el nivel ni la distribución del ingreso son variables que se tomen en cuenta en la calificación de las democracias. No obstante la equidad política es el centro para calificar un régimen como democrático.<sup>41</sup> Introducir la noción de equidad política implica el reconocimiento de *a)* las relaciones entre el poder político y los recursos económicos, y *b)* su distribución en la sociedad. Este enfoque es consecuente con el trabajo de Dahl sobre las poliarquías.

La diferencia fundamental yace en la distribución de los activos económicos. Una concentración alta –sin importar la presencia de la competencia electoral– puede caracterizar un régimen político oligárquico con competencia electoral.<sup>42</sup> En contraste, la democracia requiere desigualdades mínimas en la distribución de la propiedad. La línea divisoria es difícil de definir. Sin embargo existen métodos –y criterios normativos– para acercarse al problema. Acemoglu y sus colaboradores<sup>43</sup> observan que una sociedad oligárquica puede ser identificada por *a)* una alta concentración de los recursos, *b)*

<sup>37</sup> Más allá de buscar los calificativos más llamativos David Epstein *et al.*, ofrecen una perspectiva analítica de las trayectorias que conducen a una condición de estancamiento democrático, que denominan “democracias parciales”. David Epstein *et al.*, “Democratic Transitions”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 3, julio, Midwestern Political Science Association, Estados Unidos, 2006.

<sup>38</sup> Hace un par de años, la American Political Science Association presentó el reporte: *The Persistent Problem: Inequality, Difference, and the Challenge of Development*, Report of the Task force on Difference, Inequality and Development Societies, julio, 2008.

<sup>39</sup> Sobre este tema puede consultarse de Godofredo Vidal de la Rosa, “La madre de todas las disputas. Desigualdad y democracia”, *op. cit.*

<sup>40</sup> En 1987 había 67 países democráticos, pero en 2005 el número llegó a 122.

<sup>41</sup> Philippe Schmitter, “The Ambiguous Virtues of Accountability”, *op. cit.*

<sup>42</sup> La misma conclusión se encuentra en un trabajo reciente de Dan Acemoglu y James A. Richardson, “Oligarchic vs. Democratic Societies”, *op. cit.*, p. 1.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 34.

costos estrictos y altos a la entrada de nuevos productores, *c)* bajos impuestos al capital y los bienes inmuebles. Las sociedades democráticas tienen más protecciones jurídicas y menos barreras a la entrada para los nuevos productores y más impuestos para los ya establecidos. En el comienzo las sociedades oligárquicas pueden tener un crecimiento más acelerado, pero a mediano y largo plazo son menos competitivas que las sociedades democráticas.

Hay una implicación importante en el análisis de la transición democrática. En la “transición”, la alternancia basada en procesos electorales regulares está contenida en una estructura de poder oligárquico –político y económico–, por lo que las élites oligárquicas pueden construir fuertes barreras a la entrada no sólo para nuevas tecnologías y productores sino también a nuevos agentes políticos. El resultado es un patrón particular de estancamiento democrático o democracias parciales. Incluso, la competencia electoral puede ser efectiva y real, y cumplir con los requisitos básicos de un régimen democrático, como la limpieza y la regularidad del sufragio universal. Sin embargo, la distribución de recursos políticos puede estar sumamente alterada o desequilibrada. Este hecho probablemente compite con el modelo convencional del votante mediano para explicar el alcance distributivo de la democracia. En términos de Dahl, estamos ante tipos de democracia “poco” poliárquicos. Otros autores han descrito a estas democracias con calificativos como híbridos, *delegativas*, no-liberales, etcétera.<sup>44</sup> En contraste con esta tendencia, la transición que se caracteriza por una distribución no desigual del ingreso y la propiedad puede implicar un largo camino hacia la prosperidad. Puede existir, además, una situación intermedia. En mitad de la “transición democrática” oligárquica puede haber sucesos, coyunturas críticas exógenas y endógenas, que pueden inducir a una redistribución por medio de políticas de gasto público en programas de bienestar y educación y salud. También la distribución en una transición puede producir una política populista inflacionaria, arruinando las cosas a mediano y largo plazo. Pero, ¿existe otro camino?

Sin embargo, *la democracia puede empeorar la distribución*. Se trata, en este caso, de un asunto completamente diferente a aquella advertencia sobre una posible “quiebra” de la democracia que se propagó en la década de 1980. Esta supuesta quiebra sería el resultado de la exigencia social desmedida de igualdad y bienestar.<sup>45</sup> En las últimas tres décadas del siglo XX se propagó la creencia de que la democracia es costosa. La receta convencional era

<sup>44</sup> American Political Science Association, *The Persistent Problem: Inequality, Difference, and the Challenge of Development*, *op. cit.*; y Larry Diamond, “Thinking about Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril, 2002.

<sup>45</sup> Me refiero al ensayo de Samuel Brittan, “The Economic Contradictions of Democracy”, *British Journal of Political Science*, vol. V, núm. 1, 1975.

desligar la política de la economía. La filosofía subyacente del Consenso de Washington puede resumirse en las palabras del economista ganador del Premio Nobel John Hicks, “Si las medidas diseñadas para aumentar la eficiencia tienen alguna oportunidad, es extremadamente deseable que sean liberadas de las complicaciones distributivas cuanto sea posible”.<sup>46</sup> Pero en la actualidad la cuestión importante ya no es el exceso de demandas sobre el régimen, sino la tendencia al agravamiento de las desigualdades sociales en las democracias modernas. El conocido *Reporte sobre las diferencias, desigualdades y sociedades en desarrollo* elaborado por encargo de la asociación de politólogos estadounidenses: “¿Por qué el avance de la igualdad política a través de la democracia no ha reducido la desigualdad económica?”<sup>47</sup> De hecho, la tendencia política en las últimas tres décadas ha sido una regresión en la distribución del ingreso.<sup>48</sup>

### ¿LA DEMOCRACIA PRODUCE BIENESTAR?

Las democracias viejas son democracias ricas. La conclusión debería ser obvia: la democracia debería producir bienestar social. Pero la evidencia que proporciona este primer vistazo no es suficiente. Dos hechos evidentes van en contra de esta respuesta tan pronta. En primer lugar las dictaduras han generado altos niveles de desarrollo. En segundo, en muchos casos lo que produce los altos niveles de desarrollo no es la democracia sino el imperialismo o colonialismo. Por otro lado, la propensión a dar el crédito del desarrollo a los regímenes políticos es atractiva, especialmente para los políticos en el poder. Los regímenes democráticos deben ser diferenciados no de acuerdo con su desempeño económico sino por sus derechos civiles y las protecciones que otorgue a la igualdad política de la gente. La democracia puede producir este valioso activo no-económico; pero como notaron Lipset, Dahl y antes que ellos, Tocqueville, la equidad política requiere cierto nivel de condiciones socioeconómicas. Tal y como lo ha dicho Robert Dahl, no hay una forma concluyente para determinar cómo es que la igualdad política puede ser apoyada por una equidad socioeconómica y cultural emergente. En algunas ocasiones, ambas cosas van en direcciones contrarias. La *des-democratización*<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Citado por Dimitri Landa y Ethan Kapstein, “Inequality, Growth and Democracy”, *op. cit.*, p. 273.

<sup>47</sup> American Political Science Association, *The Persistent Problem: Inequality, Difference, and the...*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>48</sup> Godofredo Vidal, *op. cit.* “La madre de todas las disputas. Desigualdad y democracia”, *op. cit.*

<sup>49</sup> Charles Tilly, *Democracy*, *op. cit.*

no es una característica poco común de las democracias contemporáneas. Es decir, hay muchas formas aún dentro del juego democrático, en que la desigualdad socioeconómica y cultural puede ser producida institucionalmente. Conocer los mecanismos específicos a partir de los cuales las élites empobrecen a la “gente común”, es un reto actual para la ciencia política.

Pero la pregunta es acerca de cómo es que la democracia puede mejorar la igualdad de condiciones u oportunidades. Podemos reformular la pregunta en una forma más manejable: ¿cómo pueden los regímenes democráticos minimizar las fuentes arbitrarias de extracción económica? Desde luego, desde un punto de vista normativo, esta es una de las fuentes de legitimidad fundamentales de la democracia, pero los ideales, igual que el pensamiento mágico y la propaganda, suelen no encajar con los hechos. La segunda parte de la pregunta es: ¿cómo es que los regímenes democráticos pueden sostener crecientes desigualdades?

El argumento de Przeworski según el cual el régimen político no es un factor decisivo en la explicación del desarrollo y del bienestar es apoyado inexorablemente por algunos casos notables. Por ejemplo, la modernización de Japón y Alemania durante los siglos XIX y XX fue promovida por regímenes autoritarios. Pero en ambos casos el crecimiento estuvo seguido por la distribución. Los factores que influyen en dicho fenómeno no pueden ser expresados en términos del teorema del votante mediano. De hecho, en Alemania las presiones de la clase trabajadora fueron decisivas en la elaboración de las políticas públicas distributivas de los nazis. Esta respuesta fue preferida por acumular capital humano y legitimar las políticas de Gran Potencia que prevalecían en la clase política prusiana.<sup>50</sup> Otro caso es Inglaterra y la “cuestión social” en el clásico ejemplo de las políticas progresivas de fines del siglo XIX, dirigidas a las clases trabajadoras. En Estados Unidos, como Tocqueville observó, hubo más igualdad de condiciones desde el principio.

Podemos concluir hasta el momento que la democracia fue bien mantenida en una sociedad con un ingreso total y per cápita más altos. El argumento histórico es más concluyente. El caso de China –una economía moderna orientada al mercado contenida en un régimen autoritario (comunista), es sumamente interesante ya que queda muy bien en los modelos de condiciones previas de la democracia. En Ansell y Samuels<sup>51</sup> la distribución de la propiedad inmobiliaria es una variable crucial y en los modelos de Acemoglu y sus colegas son la concentración de los derechos de propiedad y las barreras oligárquicas a la entrada de nuevos actores económicos y políticos lo que hace la diferencia

<sup>50</sup> Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. 2, “The Rise of Classes and Nation States”, 1993.

<sup>51</sup> Ben Ansell y David Samuels, “Inequality and Democratization”, *op. cit.*

en los caminos o rutas de la sociedad y su diferenciación en régimen oligárquico o democrático. Este puede ser un enfoque útil en virtud de que va más allá de la definición minimalista-electoral del régimen democrático, la cual es típica del behaviorismo y de la teoría de la elección racional, y se aproxima más a los estudios político-históricos e introduce consideraciones acerca del poder político explícitas. Esa es una forma muy interesante de vincular las relaciones entre distribución de la riqueza y distribución del poder. La democracia se encuentra en la distribución del poder político, y la distribución del poder económico está estrechamente relacionada con el poder político.

La democracia no puede ser desligada de sus aspectos distributivos. Los mecanismos democráticos pueden utilizarse para que los ricos expropien a las clases bajas. La “tiranía de la mayoría” que atemorizó a muchos filósofos liberales del siglo XVII, e incluso a finales del siglo XX, puede convertirse en una tiranía de la minoría, es decir, en un régimen oligárquico. ¿Cómo puede suceder eso? La narrativa dice que el votante mediano tiende a preferir un estado de cosas conservador y el *statu quo*, aun siendo que éste se asiente en un estado de cosas de desigualdad económica y desigualdad de oportunidades al ciudadano común. Sin embargo, la igualdad parece tener un valor social en virtud del cual es apreciada por la mayoría de la gente. Cómo pueden los científicos políticos dar una buena respuesta al hecho de que el proceso de democratización más importante que ha visto el mundo moderno sucede al mismo tiempo que un proceso mayor de aumento de la desigualdad intra e internacional, “a pesar de los impresionantes avances de naciones como China e India, la desigualdad absoluta entre países ricos y pobres es más grande que nunca en la historia”.<sup>52</sup>

#### ALGUNAS TRAMPAS DEL PROCESO DEMOCRATIZADOR

Existen muchas referencias de las limitaciones de nuestros métodos y entendimiento de las relaciones entre desarrollo y regímenes políticos. El argumento de la renovación de los pactos excluyentes u oligárquicos es bastante común. ¿Por qué la Tercera Ola de la democracia tiene tantas imperfecciones?, ¿qué sucede, entonces, si las reglas electorales no son suficientes para superar la brecha entre liberalización, alternancia electoral y consolidación?

No obstante, existe un consenso positivo y normativo acerca de la idea de que un nivel bajo de desigualdad es bueno para la democracia. Un índice de Gini “bajo”, es

<sup>52</sup> American Political Science Association, *The Persistent Problem: Inequality, Difference, and the Challenge of Development*, *op. cit.*, p. 1.

decir, crecimiento económico con mejoras sostenibles en la distribución del ingreso es un indicador de que las cosas van por el camino correcto, y sustenta la tesis endogenista de la consolidación democrática. Pero esta situación es infrecuente en las últimas tres décadas, donde el aumento de la concentración del ingreso es norma en países ricos y de mediano ingreso. Los ingresos altos también son buenos para el desempeño y persistencia de la democracia –siempre y cuando vayan junto con su distribución progresiva. Copiosa evidencia sugiere que esta conclusión es aceptable.<sup>53</sup> El argumento puede delimitarse de dos formas: como un *círculo virtuoso* de atenuación de la desigualdad social y económica, acompañada de un aumento de la equidad política, o bien, un *círculo vicioso* de desigualdad y estancamiento democrático. Esta segunda forma está recibiendo atención creciente por economistas y polítólogos de todas las escuelas de interpretación. En palabras de Ansell y Samuels, “la democratización no se trata de cuando el votante mediano probará la riqueza; se trata de cuándo todos los votantes podrán obtener protecciones imparciales por parte del Estado en contra de la violación de contratos y de los derechos de propiedad”<sup>54</sup>. Sin embargo, el punto es que en una sociedad oligárquica, los derechos de propiedad son concentrados y protegidos por múltiples candidatos institucionales, y pueden ser alcanzados por medios políticos.<sup>55</sup> La forma circular o cíclica del argumento es algo digno de notarse. ¿Cómo puede una sociedad oligárquica romper con sus fuentes de poder? En su valiosa revisión de la literatura al respecto, Landa y Kapstein<sup>56</sup> plantean cuestiones importantes. Empiezan por preguntarse acerca de la posibilidad de una política pública distributiva políticamente factible. Observan que el argumento del votante mediano es un método implausible cuando los mecanismos electorales tienen muchos defectos, como se observa con frecuencia en la mayor parte de los países de la Tercera Ola. Tan simple como que muchos ciudadanos están desposeídos de sus plenos derechos políticos. Los mecanismos de manipulación del voto ven incrementadas sus probabilidades de ser eficaces recursos

<sup>53</sup> Para el caso mexicano véase, Isabel Guerrero y Michael Walton, *Las trampas de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento de México*, Banco Mundial, 2006. Una valoración pesimista de los Objetivos del Milenio de reducción de la pobreza extrema se encuentra en, World Bank, *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*, Advanced Conference Edition, Washington DC, 2003; y en World Bank, *World Report on Development. Equity and Development*, Banco Mundial, Washington DC, 2006. El informe de la American Political Science Association es de gran relevancia, *The Persistent Problem: Inequality, Difference, and the Challenge of Development*, *op. cit.*; también consultese el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano. Los objetivos del desarrollo del milenio. Un pacto entre naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundi-Prensa, 2003.

<sup>54</sup> Ben Ansell y David Samuels, “Inequality and Democratization”, *op. cit.*, p. 27.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>56</sup> *Idem*.

de control político. Dos de ellos son el *control de la agenda* y la *captura burocrática*. “En el primer caso se le niega la oportunidad al votante mediano de emitir un voto que pudiera, en principio, tener consecuencias para la determinación de una política. En el segundo, aun si ese voto fuera emitido, los problemas de las disparidades de información (*moral hazard*)<sup>57</sup> son aumentados por las dificultades de monitorear y castigar efectivamente el incumplimiento de las reglas, y hacen improbable que las preferencias del votante mediano sean puestas en marcha por el poder Ejecutivo”.<sup>58</sup> Muchos autores han notado que las democracias tienen un mejor récord en lo referente a la asignación de recursos al sistema educativo. Es de notarse en virtud que la educación es la clave en la hipótesis de Lipset como mecanismo para aumentar la igualdad. No obstante, Michael Ross<sup>59</sup> señala la existencia de una fuente adicional de manipulación al notar que la focalización selectiva del gasto es un mecanismo efectivo en contra de la eficiencia del votante mediano. En las ex repúblicas soviéticas ésta era la situación. Crecientes presupuestos para la educación, salud y vivienda pero focalización selectiva, provocaron nuevas formas de clientelismo político. Los usos del presupuesto para propósitos políticos son algo común en los países en vías de desarrollo de medio nivel. México es un caso típico,<sup>60</sup> pero también las ex repúblicas soviéticas presentan el mismo patrón.<sup>61</sup> La tesis del votante mediano deja de lado otro hecho. En los países de ingreso medio el sistema de captación de impuestos fiscales es sumamente poroso y arbitrario. Existen costos selectivos y subsidios a sectores especiales (como a los actores del gran capital o a los desposeídos) y la evasión fiscal por parte de los trabajadores de bajos ingresos, especialmente aquellos en la economía informal. Por desgracia, Ross no profundiza en esa clasificación de las trampas democráticas. Señala algunas cuestiones acerca del hecho de que las democracias gastan más recursos en salud

<sup>57</sup> El término usado es *moral hazard*, que encuentro difícil de traducir al español, pero que se refiere al uso indebido de alguna ventaja, como la información privilegiada en la negociación entre agentes, de manera los riesgos son distribuidos asimétricamente a favor del primero. Sin embargo el origen del término es más convencional y se refiere a un sentido de abuso por un agente sobre otros, debido a que posee información que los otros no tienen.

<sup>58</sup> Dimitri Landa y Ethan Kapstein, “Inequality, Growth and Democracy”, *op. cit.*, p. 290; para un reporte sobre la citación en México puede consultarse, con mucho provecho, el informe elaborado para el Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado*, Informe núm. 37293-MX, BIRF, México, 2007.

<sup>59</sup> Michael Ross, “Is Democracy is good for the Poor?”, *op. cit.*

<sup>60</sup> Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado*, *op. cit.*

<sup>61</sup> Mark Gradstein y Branko Milanovic, “Does Liberté=Egalité? A Survey of the Empirical Links between Democracy and Inequality with some Evidence on the Transitions Economies”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 13, núm. 4, 2004.

y educación, pero se enfoca en las clases medias donde se encuentran más votantes. Las clases bajas no tienen suficientes recursos para adquirir información e influencia o para construir una coalición para presentar un reto real o efectivo al *statu quo*.<sup>62</sup> Si los regímenes democráticos son propensos a subterfugios y manipulaciones por parte de las élites, ¿cómo se puede explicar un proceso distributivo? La democracia se trata, en gran medida, de disputas y negociaciones sobre las políticas distributivas. Pero el voto no es el único camino para acceder a la influencia política y a las “rebanadas del pastel” ni para impulsar las decisiones críticas del gobierno. Existen muchas contingencias que una teoría general puede explicar pero no necesariamente predecir.

Si el desarrollo económico por sí mismo no puede explicar la distribución del ingreso, ni un régimen político puede llevar a cabo las operaciones económicas ni la distribución del ingreso, tal y como enfatiza Adam Przeworski, entonces necesitamos otras variables políticas, tal y como los actuales economistas políticos están haciendo. ¿cuáles son los factores políticos clave que realmente pesan en las políticas de distribución?

Los polítólogos que abogan por el análisis histórico son propensos a reconocer las dimensiones internacional y geopolíticas de las políticas de Estado. Theda Skocpol<sup>63</sup> sostiene la idea de que los Estados invierten más recursos en la población cuando están involucrados en, o preparándose para involucrarse en un conflicto internacional –guerras. Los retos domésticos o conflictos extranacionales inducen a las élites a “comprar” legitimidad y la lealtad de la población, aumentando su inversión en “capital humano y social”. Estas inversiones se expresan en dinero pero también en ciertas formas de intervención en la vida social. En las sociedades democráticas estas formas de intervención se conocen como *infraestructurales*<sup>64</sup> ya que están diseñadas para mejorar no sólo la base material de las clases inferiores sino también su capacidad de construir asociaciones autónomas. Charles Tilly ha contribuido enormemente a comprender estos mecanismos de *democratización y des-democratización*, centrando su atención en la autonomía de las asociaciones comunitarias frente a las políticas estatales.<sup>65</sup> Eso contribuye a la inclusión

<sup>62</sup> Michael Ross, “Is Democracy is good for the Poor?”, *op. cit.*

<sup>63</sup> Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.

<sup>64</sup> Michael Mann, *The Sources of Social Power*, *op. cit.*; y John Hall y John Ikenberry, *El Estado*, Nueva Imagen, México, 1991.

<sup>65</sup> Charles Tilly, *Democracy*, *op. cit.* Autonomía y capacidad de autogestión comunitaria son las condiciones decisivas en el enfoque de Tilly, pero es la restricción de la intervención arbitraria del Estado la clave para crear las condiciones de la democracia. De manera inversa, tanto el Estado fuerte como el Estado débil, y la sociedad débil garantizan la des-democratización, el primero porque puede destruir las redes sociales, el segundo porque puede ser capturado por poderes particulares y dejar de ser una institución de cohesión social y política.

de nuevos agentes y grupos al pacto social básico; Esta diferencia entre democracia y autoritarismo puede ayudarnos a entender también las trayectorias diferentes entre democracias y oligarquías. En estos escenarios lo que hace la diferencia son las capacidades de construcción de poder estatal.

Ian Shapiro<sup>66</sup> da una respuesta afirmativa a la pregunta cuando escribe que la presente mala distribución del ingreso en las democracias “avanzadas” se debe a que las élites han estado percibiendo un bajo riesgo de retos internos o externos a su supremacía. Shapiro pone esta dimensión sucintamente cuando comenta que

En el periodo entre la Gran depresión y el colapso del imperio soviético, las élites en los sistemas democráticos capitalistas tenían razones para preocuparse por un colapso del capitalismo, y las ideologías socialistas y comunistas podían seducir a la población en desventaja de sus propios países. Esto les dio razones de prudencia para preocuparse por la gente del fondo. En una era en que la idea de que se colapse el capitalismo no se toma con seriedad y en la que no existe una ideología competitiva que pueda promover la filiación de los pobres, éstas razones de prudencia inevitablemente disminuyen.<sup>67</sup>

Paradójicamente, el final de la Guerra Fría favoreció las políticas de des-democratización y el fenómeno del surgimiento de democracias parciales en todo el mundo, con una distribución decreciente del poder político, social y económico. En este modelo, sólo sobrepasar algún umbral acerca de la percepción de justicia puede explicar el surgimiento de protestas sociales y la probabilidad de una rebelión. El exceso de confianza puede ser el último acto que haga una élite abusiva. Políticas distributivas realistas son la respuesta de élites del poder inteligentes. Los costos de nuevas coaliciones políticas pueden medirse como la suma de todas estas posibilidades y percepciones. Ni la élite ni las clases bajas por sí mismas pueden explicar la solución negativa o positiva de las políticas distributivas; eso sólo se puede hacer a partir de las percepciones interdependientes de equilibrios futuros. En tiempos de insatisfacción política, económica y social, en los cuales existe una competencia política multipolar global, la política manda, no el mercado.

La desregulada movilidad financiera puede ser otro elemento negativo para la redistribución. Acemoglu y Richardson comentan que los capitalistas financieros pueden retirar sus inversiones y emigrar a otros países menos influenciables a las presiones de redistribución del ingreso –los paraísos fiscales. “Hemos observado que mayor movilidad del capital –haciendo la democracia menos amenazadora para las élites– puede llevar a la creación de una democracia consolidada. No obstante, también es cierto que, como con

<sup>66</sup> Ian Shapiro, *The State of Democratic theory*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2004.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 134.

cada factor que reduce el alcance de las decisiones colectivas para desviarse de las opciones preferidas por las élites, una mayor movilidad del capital implica que la democracia es menos capaz de otorgar lo que la mayoría de los ciudadanos desea".<sup>68</sup> Ambos autores afirman concretamente: "el aumento de la globalización puede reducir la capacidad de la democracia para mejorar el nivel de vida de la mayoría".<sup>69</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

El enfoque más prometedor para mejorar nuestro entendimiento de la relación entre *equidad* y *democracia* es el estudio interdisciplinario de las interacciones entre los actores colectivos políticos y sociales, el régimen político, el poder político y la distribución económica. A diferencia del enfoque minimalista o schumpeteriano de la democracia, la tesis de Lipset es útil en cuanto obliga a reconsiderar al menos dos elementos ausentes en ella. La democracia requiere de condiciones sociales y económicas para subsistir –por ejemplo un aumento de la equidad y la reducción de la desigualdad social– y también debe proveer de mecanismos que permitan reforzar la equidad política. Durante la Guerra Fría y sus secuelas los académicos propusieron algunas teorías innovadoras y sumamente interesantes para explicar el desarrollo y la democracia. El neoinstitucionalismo fue una fértil respuesta teórica y metodológica a este problema. La pregunta no era cómo el desarrollo puede generar democracia sino cómo las instituciones políticas pueden generar desarrollo,<sup>70</sup> han puesto énfasis en las características institucionales de los órdenes políticos para generar desarrollo, en oposición a estados predatores. Esta respuesta coincide con lo que se observa en la historia. Incluso, es compatible con los enfoques marxistas del desarrollo global (¿por qué Europa y no China?). Pero las primeras versiones tenían severas distorsiones que llevaron a la creencia de que la democracia es panacea a los males sociales y no un medio fálible para resolverlos. La segunda generación de análisis está mostrando aspectos mucho más detallados y probabilidades más realistas y más escépticas. Por ejemplo Acemoglu y Richardson<sup>71</sup> ofrecen una explicación mucho más detallada de los vínculos

<sup>68</sup> Dan Acemoglu y James A. Richardson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, op. cit., p. 348.

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> Douglas North y sus colegas sostienen una tesis similar. Donde el acotamiento de los poderes arbitrarios del Estado es central en el surgimiento de los mercados y las condiciones sociales de la democracia; véase Douglass North, John Joseph Walls y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorder Human History*, Cambridge University Press, 2009.

<sup>71</sup> Dan Acemoglu y James A. Richardson, *Economic Origins of..., op. cit.*

causales entre democracia y desarrollo y viceversa. También Przeworski y sus colegas concluyen su estudio acerca de los efectos del régimen político en el bienestar social, con la idea de que en el único aspecto en el cual la democracia muestra un mejor desempeño que otros tipos de regímenes políticos es en que permite que la lucha política electoral sustituya la violencia y coerción como mecanismo de dominación de élites.<sup>72</sup>

En la búsqueda de relaciones causales entre democracia y desarrollo: la dimensión de las organizaciones políticas autónomas es omisa en los análisis de los economistas. Debemos buscar no sólo en la igualación del ingreso sino también en la autonomía de las organizaciones y su relación con las políticas de Estado. Se puede caracterizar a la democracia a partir de estas dimensiones de la autonomía de las organizaciones ante el Estado y el capital.<sup>73</sup> Para Tilly estas esferas de autonomía son las bases del poder para negociar políticas sociales distributivas. En virtud de lo anterior, Tilly y sus colegas introducen al diccionario de la ciencia política la expresión *democratización contenciosa* o democratización desde abajo.<sup>74</sup> El vínculo entre democracia y desarrollo requiere ser visto en una perspectiva ampliada, en contra del concepto mínimo de democracia. La concepción endógena que está reducida a procedimientos electorales –y el mecanismo del votante mediano de participación ciudadana– reduce arbitrariamente el campo de observación de cómo la gente puede influir en las acciones del gobierno. Por otro lado, es cierto que la deprivación económica no puede ser la única variable a considerar en la eficiencia social de los regímenes democráticos: por ejemplo, la privación económica puede ser causada por una catástrofe natural o bien por la guerra, pero el capital social o los recursos políticos o culturales de que disponen las comunidades y organizaciones sociales se preservan e incluso pueden reforzarse afianzando la solidaridad. No obstante, cuando la privación económica es una característica común a través de muchas generaciones, la deprivación cultural y política es el resultado. Estos fenómenos han sido bien estudiados por académicos.<sup>75</sup> El Estado de bienestar se sostenía por la convicción

<sup>72</sup> Estos autores notan que la única dimensión donde las democracias tienen mejor rendimiento social que los regímenes no democráticos es el mejoramiento de la condición de las mujeres.

<sup>73</sup> Charles Tilly, *op. cit.*

<sup>74</sup> Véase el libro de Doug McAdams, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press, 2001; José Antonio Lucero ofrece un estudio de caso en “Indigenous Political Voice and the Struggle for Recognition in Ecuador and Bolivia”, en Anthony J. Bebbington *et al.* (eds.), *Institutional paths to Equity, Addressing Inequality Traps*, Banco Mundial, Washington DC, 2008.

<sup>75</sup> Véanse los estudios de Booth, 2006; Martha Lagos, “Latin America’ diversity Crisis”, *Journal of Democracy*, vol. 19, núm. 1, enero, National Endowment for Democracy, 2008; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano. Los objetivos del desarrollo del milenio. Un pacto entre naciones para eliminar la pobreza*, *op. cit.*

de que más dinero en los grupos sociales puede generar una sociedad más igualitaria. Sin embargo, las *externalidades* negativas –déficit fiscales, burocratización, clientelismo– pueden rápidamente sobrepasar a los beneficios. Las alzas y bajas de la equidad política democrática no se explican únicamente por las políticas de distribución económica sino por la autonomía de las organizaciones sociales frente a los agentes gubernamentales que diseñan las políticas sociales; sin embargo, lo que mantiene juntos al Estado, al régimen y a la sociedad en la misma estructura funcional es la percepción del carácter igualitario de la sociedad y sus instituciones políticas. Entonces, la cita inicial de Amartya Sen es una verdad condicional. Las verdaderas prácticas que hacen de la democracia una buena proveedora de justicia social no pueden darse por sentadas.<sup>76</sup> Comúnmente conocidas como *fallas democráticas*, el control de la agenda, y la captura oligárquica y burocrática del Estado, tienen por contraparte el desencantamiento, la privación cognitiva y la elevación de los costos de participar con eficacia y confianza entre la gente común. Estas son características comunes de las democracias actuales. Ante la apertura de nuevos ambientes políticos, riesgos y coyunturas globales, acompañados de dislocaciones financieras, crisis fiscales, creciente desempleo, migración masiva del sur al norte y más insatisfacción y enojo de la mayoría de la población, las perspectivas de la democracia y el desarrollo merecen una atención minuciosa y realista. En suma, sabemos con razonable certeza de *cómo* el desarrollo puede generar las condiciones de la democracia. Lo que no sabemos bien es *cómo* la democracia puede generar desarrollo y equidad.

<sup>76</sup> El reporte sobre desigualdad en América Latina del Banco Mundial pone esos hechos de manera concreta en estas palabras: “Hay muchas razones por las que un sistema de democracia formal puede ser insuficiente para introducir un cambio redistributivo. En primer lugar, la desigualdad política puede persistir dada la parcialidad del *status quo* en las instituciones políticas existentes, las cuales han sido creadas y mantenidas precisamente por fuerzas poderosas de la sociedad que han causado persistente desigualdad tan sólo en un comienzo. En segundo lugar, el Estado o partes de él pueden ser capturadas y manipuladas por grupos de interés en detrimento de los intereses de los pobres y los menos privilegiados”, World Bank, *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*, Advanced Conference Edition, Washington DC, 2003, p. 236.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Dan y James A. Richardson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.
- , “A Theory of Political Transitions”, *The American Economic Review*, vol. 91, núm. 4, septiembre, American Economic Association, 2001.
- , “Oligarchic vs Democratic Societies”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, núm. 1, marzo, 2007.
- American Political Science Association (APSA), *The Persistent Problem: Inequality, Difference, and the Challenge of Development*, Report of the Task force on Difference, Inequality and Development Societies, julio, 2008.
- Ansell, Ben y David Samuels, “Inequality and Democratization”, Documento presentado en the MPSA Annual National Conference, Chicago, Illinois, 3 de abril de 2008 [<http://bit.ly/hBXFTN>], fecha de consulta: 16 de abril de 2009.
- Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado*, Informe núm. 37293-MX, BIRF, México, 2007.
- Barro, Robert J., “Determinants of Democracy”, *Journal of Political Economy*, vol. 107, núm. 6, diciembre, Parte 2: Symposium on the economic Analysis of Social Behaviour in Honour of Gary S. Becker, The University of Chicago, 1999.
- Boix, Charles y Susan C. Stokes, “Endogenous Democratization”, *World Politics*, vol. 55, julio, 2003.
- Boix, Charles, *Democracy and Redistribution*, Cambridge University Press, 2003.
- Brittan, Samuel, “The Economic Contradictions of Democracy”, *British Journal of Political Science*, vol. V, núm. 1, 1975.
- Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, 1991.
- , *On Political Equality*, Yale University Press, 2006.
- , *Polyarchy*, Yale University Press, 2003.
- Diamond, Larry, “Thinking about Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril, 2002.
- Epstein, David *et al.*, “Democratic Transitions”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 3, julio, Midwestern Political Science Association, 2006.
- Gradstein, Mark y Branko Milanovic, “Does Liberté=Egalité? A Survey of the Empirical Links between Democracy and Inequality with some Evidence on the Transitions Economies”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 13, núm. 4, 2004.
- Guerrero, Isabel y Michael Walton, *Las trampas de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento de México*, Banco Mundial, 2006.
- Hall, John y John Ikenberry, *El Estado*, Nueva Imagen, México, 1991.
- Huber, Evelyne *et al.*, “Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean”, *American Sociological Review*, vol. 71, diciembre, 2006.
- Huber, Evelyne; Thomas Mustillo y Joseph Stephens, “Politics and Social Spending in Latin America”, *The Journal of Politics*, vol. 70, núm. 2, abril, 2008.

- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, The Henry L. Stimson Lectures Series, Yale University Press, 1968.
- Lagos, Martha, “Latin America’ diversity Crisis”, *Journal of Democracy*, vol. 19, núm. 1, enero, National Endowment for Democracy, 2008.
- Landa, Dimitri y Ethan Kapstein, “Inequality, Growth and Democracy”, *World Politics*, vol. 53, enero, Jonh Hopkins University Press, 2001.
- Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, Alianza editorial, Madrid, 1987.
- Lipset, Seymour Martin, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1, American Political Science Association, 1959.
- , “The Social Prerequisites of Democracy revisited”, *American Sociological Review*, vol. 59, núm. 1, American Sociological Association, Nueva York, 1994.
- Lucero, José Antonio, “Indigenous Political Voice and the Struggle for Recognition in Ecuador and Bolivia”, en Anthony J. Bebbington *et al.* (eds.), *Institutional paths to Equity, Addressing Inequality Traps*, Banco Mundial, Washington DC, 2008.
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power*, vol. 2, “The Rise of Classes and Nation States”, 1993.
- McAdams, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge University Press, 2001.
- Meltzer, Allan H. y Scott F. Richardson, “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*, vol. 89, núm. 5, The University of Chicago, 1981.
- Moore, Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Península, Barcelona, 1973.
- Mueller, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003.
- North, Douglass, John Joseph Walls y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorder Human History*, Cambridge University Press, 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano. Los objetivos del desarrollo del milenio. Un pacto entre naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundi-Prensa, 2003.
- Przeworski, Adam, “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 3, julio-septiembre, 1997.
- *et al.*, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*, Cambridge University Press, Nueva York, 2000.
- Przeworsky, Adam y Fernando G. Limogi, “Political Regimes and Economic Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, 1993.
- Ross, Michael, “Is Democracy is good for the Poor?”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 4, Midwest Political Science Association, 2006.
- Schmitter, Philippe, “The Ambiguous Virtues of Accountability”, *The Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre, National Endowment for Democracy, 2004.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Anchor Book, Nueva York, 1999.

- Shapiro, Ian, *The State of Democratic theory*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2004.
- Skocpol, Theda, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.
- Steven, Daniel, Benjamin G. Bishin y Robert R. Barr, "Authoritarian Attitudes, democracy and Policy Preferences among Latin American Elites", *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 3, julio, Midwest Political Science Association, 2006.
- Tilly, Charles, *Democracy*, Cambridge University Press, 2007.
- , *Durable Inequality*, Los Angeles, University of California Press, 1998.
- Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, 1835 [<http://bit.ly/i1bjSC>].
- Verba, Sydney, "Would the Dream of Political Inequality Turn out to Be a Nightmare?", *Perspectives on Politics*, vol. 1, núm. 4, diciembre, 2004.
- Vidal de la Rosa, Godofredo, *La ciencia política estadounidense. Trayectoria de una disciplina*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- , "La madre de todas las disputas. Desigualdad y democracia", *El Cotidiano*, núm. 160, año 25, marzo-abril, México, 2010.
- , "Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna", *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, vol. 23, núm. 62, UAM-Xochimilco, México, 2010.
- Walton, Michael, "Neoliberalism in Latin America. Good, Bad or Incomplete?", *Latin America Research Review*, vol. 39, núm. 3, The University of Texas Press, 2004.
- Williamson, John, "Democracy ant the 'Washington Consensus?", *World Development*, vol. 21, núm. 8, Elsevier, 1993.
- World Bank, *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*, Advanced Conference Edition, Washington DC, 2003.
- , *Institutional Governance in Mexico. Beyond State Capture and Social Polarization*, México, 2007.
- , *World Report on Development. Equity and Development*, Banco Mundial, Washington DC, 2006.